OPENBAAR MINISTERIE

PERSPECTIEF OP 2010

OPENBAAR MINISTERIE

OPENBAAR MINISTERIE

PERSPECTIEF OP 2010

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Aan publieke aandacht heeft het Openbaar Ministerie nooit gebrek gehad en dat zal ook de komende tijd niet veranderen. Het OM bevindt zich nu eenmaal permanent in een dynamische omgeving. Dat betekent dat de organisatie zich continu moet herijken om in te kunnen spelen op alle veranderingen. In Perspectief op 2010, het meerjarenplan van het OM, worden de keuzes en aandachtspunten in beleid en uitvoering van het OM voor de komende vier jaren aangegeven. Centraal hierbij staat het antwoord op de vraag hoe het OM omgaat met ontwikkelingen in de maatschappij en de (deels hiermee samenhangende) ontwikkelingen in de criminaliteit. De samenleving verlangt bijvoorbeeld meer bescherming tegen recidiverende delinquenten. Het politiebestel staat weer volop in discussie. De relatie met de advocatuur en de media verdient meer aandacht, en er is een tendens om het strafrecht in te ruilen voor bestuurlijke handhaving. Ook het OM zelf is in verandering. Het voert een breed ingezette reorganisatie uit, opdat het OM ook in de toekomst zijn maatschappelijke opdracht goed kan blijven vervullen.

2 Positiebepaling

Die maatschappelijke opdracht van het OM is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dat betekent dat het OM in actie moet komen bij overtreding van die regels die de burger en de samenleving beschermen. Degenen die de wet overtreden, moeten in voldoende mate geconfronteerd worden met een strafrechtelijke interventie. Dat vergt een tijdige reactie die afkeuring van het gedrag uitdrukt en voorkomt dat iemand in herhaling vervalt. Waar mogelijk dient het met de overtreding verkregen voordeel afgenomen te worden en de schade vergoed te worden door de overtreder. Daarbij geldt natuurlijk dat het OM zich zelf ook aan de regels van het recht houdt en voor zijn doen en laten actief verantwoording aflegt aan de rechter, maar ook aan de samenleving.

Door deze taak, waarbij de waarheidsvinding en de waarborgen van het recht voorop staan, heeft het OM een natuurlijke verbinding met de rechter. In de discussie over de invoering van een ministerie voor Veiligheid is een model geopperd waarbij het OM en de rechtsprekende macht volledig zijn gescheiden, zowel wat betreft organisatie als politieke verantwoordelijkheid. Dit zou vergaande gevolgen hebben voor de bestaande *checks and balances* tussen enerzijds de behoefte aan effectieve criminaliteitsbestrijding en anderzijds het belang dat de burger beschermd wordt tegen de overheidsmacht.

2.1 Samen met anderen

Dat het OM zich op het voortbrengen van strafrechtelijke interventies richt, betekent niet dat het geen aandacht zou hebben voor de bredere maatschappelijke context waarin de criminaliteit plaatsvindt. Die aandacht is noodzakelijk om te weten welke interventies effectief zijn en dus bijdragen aan de veiligheid in de samenleving. Soms zit die effectiviteit in het enkele feit dat een interventie tot stand komt, bijvoorbeeld bij delicten die grote maatschappelijke verontwaardiging oproepen. Meestal echter beoogt de interventie ook andere effecten te realiseren, zoals het tegengaan van recidive. Dan is het belangrijk goed te kijken naar de omstandigheden waaronder men delicten pleegt en naar de mogelijkheden van anderen, bijvoorbeeld de gemeente of potentiële slachtoffers, daar zelf (preventief) iets aan te doen. Hoe meer de strafrechtelijke interventie is ingebed in andere maatregelen, hoe groter het effect. Als het OM – zoals wel eens te horen valt – de verdediger is van de ondergrens van de publieke moraal, dan kan het OM dat in ieder geval niet alleen.

Effectiviteit van OM-optreden is dus in sterke mate mede gebonden aan het optreden van anderen. Het OM werkt daarom samen met andere partijen zowel op bestuurlijk vlak (driehoeken en Arrondissementale Justitiële Beraden), als op operationeel niveau (casusoverleggen, veiligheidshuizen, ketenunits) en vervult binnen die samenwerking vaak een centrale rol.
Om de samenwerking doeltreffend en doelmatig te laten zijn, moet aan enkele voorwaarden zijn voldaan. De eerste is dat alle partijen voor ogen staat dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is om de samenleving

tegen criminaliteit en onveiligheid te beschermen. De maatschappelijke oriëntatie moet voorop staan en niet een eigen, meer beperkte, agenda. De tweede voorwaarde is dat ieder van de betrokken partijen helder voor ogen heeft wat men heeft bij te dragen en waar dat ophoudt. Voor het OM geldt dat zijn bijdrage gewenst is, wanneer sprake is van een (vermoedelijk) gepleegd strafbaar feit. Hoewel het OM vanuit de eigen strafrechtelijke invalshoek meedenkt over de aanpak van onveiligheid in bredere zin, zal het geen actieve en inhoudelijke rol vervullen als het bijvoorbeeld gaat om bestuurlijke preventiemaatregelen. Deze opstelling bepaalt ook de invulling die het OM geeft aan de justitiële politietaak in de Veiligheidsregio's waarin rampenbestrijding, crisisbeheersing, en fysieke en sociale onveiligheid samenkomen.

Zo wordt voorkomen dat het OM vastloopt door een te grote verscheidenheid aan taken, terwijl duidelijk blijft voor welke producten en prestaties het OM verantwoordelijkheid draagt. Het OM gelooft dus wél in een gezamenlijke oriëntatie, maar niet in gemeenschappelijke verantwoordelijkheden. Bij de samenwerking hanteert het OM het uitgangspunt: ‘geen bevoegdheid, geen verantwoordelijkheid’.

2.2 OM en politie

De rol van het OM ten opzichte van de politie is aan het veranderen, in het bijzonder met betrekking tot de landelijke keuzes bij de opsporing van strafbare feiten. Door ontwikkelingen in de praktijk en wetgeving is het landelijke politiebeleid in handen van de ministers komen te liggen. In dat kader kan gewezen worden op het Beleidsplan Nederlandse politie (1998), op de prestatieafspraken met de korpsen (2002) en de verlenging daarvan (2006), op de ingevoerde mogelijkheid beleidsaanwijzingen te geven aan de korpsbeheerders (artt. 43a-d Politiewet), op de voorstellen tot versterking van de rijksbevoegdheden in beleidskwesties en op de voorliggende teksten voor een nieuwe Politiewet 2007. Hiermee is definitief de trend gezet dat de minister van Justitie (in overleg met zijn ambtgenoot van BZK) het landelijke beleidskader voor de opsporing rechtstreeks met de korpsen regelt. Hiermee is tevens bepaald dat die korpsen over de verwezenlijking van dat kader verantwoording afleggen aan de minister(s). Het College van procureurs-generaal adviseert de minister van Justitie bij de totstandkoming van het landelijke beleidskader. Op grond van zijn ervaring met de criminaliteitsbestrijding kan het OM bijdragen aan de kwaliteit en het realiteitsgehalte van de te maken afspraken.

Op regionaal niveau hebben de politiekorpsen te maken met het landelijke beleids- en beheerskader, maar ook met de kenmerken van regio’s en gemeenten en met de wensen van regionale en lokale instanties. Hierbij gaat het om een concretisering van het landelijke kader, maar ook om het vinden van de juiste balans tussen landelijke eisen en mogelijk concurrerende regionale en lokale behoeften. Het OM zal zich daarbij vanzelfsprekend actief opstellen als medebestuurder van het korps. De hoofdofficier van justitie zal in het oog houden dat de keuzes in de strafrechtelijke handhavingstaak van de politie evenwichtig zijn. Niet alleen

moeten de inhoudelijke beleidskeuzes verantwoord zijn, ook de organisatorische randvoorwaarden voor een goede gezagsuitoefening moeten aan de maat zijn. Indien onverhoopt regionale politieplannen deze elementen onvoldoende waarborgen, zal de hoofdofficier zijn instemming daaraan onthouden. Conform de conflictregeling hebben de ministers dan het laatste woord.

Bij de verwezenlijking van het politiebeleid in de praktijk heeft het OM vanwege zijn gezagspositie een leidende rol. Om die rol waar te kunnen maken dient het OM te beschikken over inzicht in de beschikbare capaciteit van de politie en over kennis van de zich ter plaatse voordoende criminaliteit. Op basis van deze informatie kan het OM aangeven op grond waarvan op bepaalde normschendingen wél, en op andere niet met voorrang interventies plaatsvinden.
Deze benadering geldt breder dan alleen de (regio)politie. Op andere terreinen van handhaving waar bijzondere opsporingsdiensten en toezichthoudende organen actief zijn (milieu, financieël-economische sector, volksgezondheid), geldt eenzelfde aanpak.

Het bleek niet steeds helder te zijn waar de grens ligt tussen het domein van de politie en dat van het OM. Het Verbeterprogramma *Versterking opsporing en vervolging* geeft hier duidelijkheid over. Uitgangspunt is dat er een eigen verantwoordelijkheid is van de politie voor de kwaliteit van haar werk en de daaruit voorkomende producten. Dat geldt voor onderdelen van de politiële taakuitvoering, zoals de wijze van verhoren en sporenverzameling, maar zeker ook voor de inhoudelijke kwaliteit van processen-verbaal die de basis vormen voor de vervolging door het OM.

2.3 Bestuursrecht in plaats van strafrecht

Onmiskenbaar is de bestuurlijke boete aan een grote opmars bezig. Dat is begrijpelijk omdat deze sanctie een efficiënt handhavingsinstrument kan zijn bij simpele overtredingen die aan het licht komen bij het uitoefenen van toezicht door een bestuursorgaan. Ook biedt de bestuurlijke handhaving de mogelijkheid om gebruik te maken van de expertise die aanwezig is bij hooggespecialiseerde toezichthoudende organisaties, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Eind 2005 heeft de minister van Justitie in een notitie zijn visie geformuleerd op de verhouding tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving (TK, 2005-2006, 29849 no. 30). Hij schetst wat de oorzaken zijn geweest van het ontstaan van de bestuurlijke handhaving en wijst tevens op bezwaren die daar, inmiddels, op deelterreinen van het recht aan verbonden zijn: 'een grote variëteit in sanctiestelsel, sanctiemodaliteiten en tot sanctieoplegging bevoegde organen. Daarmee kan de coherentie in de handhaving onder druk komen te staan.'

Het OM deelt die zorg. De ontwikkelingen zullen er immers toe leiden dat door de veelheid van sanctiemodaliteiten en –opleggers, de handhaving voor de burger ondoorzichtig wordt. De met de versterking van de bestuurlijke boetebevoegdheden op deelterreinen beoogde doelmatigheid verdampt door de fragmentatie in het geheel van de handhaving. Coherentie is daarom van groot belang. Maar ook consistentie doet er toe. Handhaven kan alleen effectief plaatsvinden als ze geloofwaardig is. Die geloofwaardigheid kan onder druk komen te staan als bij vergelijkbare overtredingen het ene sanctiestelsel anders reageert dan het andere of, erger nog, dezelfde overtredingen van het ene bestuursorgaan wel en van het andere geen aandacht krijgen.

Soms wordt aangevoerd dat een bestuurlijke boete de voorkeur heeft omdat het strafrecht veel moeizamer werkt door strakkere strafprocessuele normen; en dat politie en OM geen tijd hebben voor handhaving, omdat ze zich met ernstige misdaden bezig houden. Bij die benadering past echter een geheel bestuursrechtelijke oplossing, ook bij de handhaving en de incasso. Dan moet men in beginsel geen beroep op politie en OM willen doen. Het recente verleden heeft echter laten zien dat het OM in staat is grote massa's extra overtredingen adequaat te verwerken. De organisatie daarvan is sterk gestandaardiseerd en deels geautomatiseerd en het OM zal die ontwikkeling in het kader van *Het OM Verandert* nog verder doorzetten. Ook zal met de komst van de OM-strafbeschikking de afdoening, waaronder de inning van boetes, nog doelmatiger worden.

Hiermee zij gezegd dat het niet vanzelfsprekend is dat overdracht van de handhaving van normen van het strafrecht naar het bestuurs(straf)recht effectiever en efficiënter is. Zeker als de tol hiervan dreigt te zijn, dat de handhaving in den brede aan consistentie en geloofwaardigheid verliest, is er alle reden om bij politiek-bestuurlijke besluitvorming hieromtrent zorgvuldigheid in acht te nemen. Het OM zal hiervoor de komende jaren nadrukkelijk aandacht blijven vragen.

2.4 De raadsman en het OM

Er is een vanzelfsprekende en gezonde spanning tussen de advocatuur en het OM. Dat komt voort uit de verschillende posities in het strafproces. Vaak bestaat er ook, meestal onuitgesproken, professionele waardering tussen individuele officieren van justitie en advocaten. Niet te ontkennen is echter, dat de onderlinge spanning soms ook ongezonde vormen aanneemt. In de laatste decennia is een zekere verharding tussen OM en verdediging opgetreden, die zich uit in wederzijds wantrouwen. In gezamenlijk overleg hebben het College van procureurs-generaal en het bestuur van de Nederlandse Orde van Advocaten vastgesteld dat dit beeld van spanning en toenemend wantrouwen in ieder geval ten dele lijkt voort te komen uit onbegrip en onwetendheid over elkaars rol en taakopvatting. Overeengekomen is dat het het waard is de onderlinge verhouding te verhelderen en te verbeteren. Dit sluit aan op de door de Orde in

het najaar van 2005 georganiseerde besloten conferentie voor vertegenwoordigers van OM, politie en advocatuur, die als doel had de bekendheid met elkaars taakopvatting en beroepsethiek te verhogen. In gezamenlijkheid zal hier nadere uitwerking aan worden gegeven.

2.5 OM en communicatie

De samenleving heeft recht op een actievere voorlichting door het OM dan tot dusver het geval was. Hoewel het OM al langer het beginsel hanteert van 'openbaar, tenzij', overheerst in de praktijk vaak de geslotenheid. Niet alleen overwegingen van privacy en onderzoeksbelang zetten een rem op de communicatie over lopende strafzaken. Ook de gedachte dat de echte openheid pas in de rechtszaal tot uitdrukking moet komen, veroorzaakt een praktijk van 'gesloten, tenzij'.
Het OM wil hierin een andere koers gaan varen. De behoefte aan meer en snellere informatieverschaffing over belangrijke misdrijven en strafzaken is versterkt door veranderingen in het medialandschap. Juist omdat het OM de maatschappelijke oriëntatie hoog in het vaandel heeft staan, kan het zijn ogen niet sluiten voor die behoefte. Aan de samenleving zal daarom uitgebreider en sneller uitleg moeten worden gegeven over misdrijven die onderwerp vormen van publieke discussie. Zo wordt duidelijk gemaakt wat het OM beweegt bij de beslissingen die het neemt. Het OM heeft niets te verbergen en mag niets verbergen. Het OM is er voor de waarheidsvinding en daar hoort een communicatiebeleid bij, dat openheid verschaft aan de burger over de gang van zaken gedurende het onderzoek.

Het uitgangspunt is dan, dat in belangrijke zaken het OM meer dan tot nu toe publiekelijk uitleg geeft over belangrijke beslissingen die zijn genomen, zoals het stopzetten van een onderzoek, of over de uitgebrachte dagvaarding. Er kan immers weinig tegen zijn dat het OM, voorafgaand aan de zitting, een zakelijke toelichting geeft op het hoe en waarom van de dagvaarding, of dat het OM direct na een vonnis waar het OM het niet mee eens is hoger beroep aankondigt en uitlegt waarom. Het sleutelbegrip is hier 'zakelijke toelichting'. De discussie tussen OM en raadsman moet zich in de rechtszaal afspelen.

In de herijking van het voorlichtingsbeleid van het OM zal het voorgaande als uitgangspunt gelden. Hierbij zal tevens duidelijkheid komen over de ruimte die de politievoorlichting heeft, waarbij ook aansluiting wordt gezocht bij de demarcatie van het eigen professionele domein van de politie in het kader van het programma *Versterking opsporing en vervolging*. Ook zal veel aandacht worden geschonken aan de directe communicatie met burgers opdat ook daarin de motieven voor gemaakte keuzes goed voor het voetlicht komen. Dat kan bijvoorbeeld in de schriftelijke en mondelinge communicatie met dader en slachtoffer, maar ook in het requisitoir. Evaluatie van de communicatie kan een structurele vorm krijgen, bijvoorbeeld met behulp van daartoe ingestelde panels. In Engeland is daarmee met zogenoemde 'court users groups' al enige tijd ervaring opgedaan.

3 Strafrechtelijke handhavingsthema's

De criminaliteit neemt af. Dat blijkt uit studies waarin burgers en bedrijven melding doen van geweld, diefstal en vernieling. Ook zware delicten zoals moord en doodslag en overvallen komen minder voor dan voorheen. De prestaties van de politie bij het ophelderen van zaken zijn mede onder impuls van het Veiligheidsprogramma duidelijk verbeterd. De zaken die de politie dientengevolge extra aanbrengt, krijgen adequaat een vervolg bij het OM. Het op vrije voeten stellen van delinquenten uit plaatsgebrek komt niet meer voor. Goed nieuws dus: de feitelijke onveiligheid in de samenleving neemt niet toe, maar neemt af. Ook het gevóel van onveiligheid is sterk gedaald, net als de overlast die men in de eigen leefomgeving ervaart. De intensievere aanpak van veel- en meerplegers zal zeker aan deze positieve ontwikkelingen hebben bijgedragen. Het goede nieuws betekent niet dat er wel een tandje af kan. Integendeel, het inspireert om op de ingeslagen weg door te gaan, en om tegelijkertijd te kijken hoe de mogelijkheden om nieuwe accenten te leggen kunnen worden benut.

3.1 Reeds ingezette bewegingen

Het feit dat de slachtoffercriminaliteit daalt, betekent niet dat het met de verhouding tussen normschendingen en interventies nu wel goed zit. Ondanks een stijging van het ophelderingspercentage, ligt dat nu met ruim 20% nog steeds niet hoog. Er is dus ook op dit terrein nog voldoende werk voorhanden. Het gaat er nu om selectief de aandacht te richten op de criminaliteit die daarvoor het meest in aanmerking komt, gegeven de impact en de aanwezigheid van opsporingsmogelijkheden. Het lokale OM maakt hierover afspraken met de politie.

De afgelopen jaren is veel gedaan aan de aanpak van georganiseerde misdaad, terrorisme, geweld, jeugdcriminaliteit en veelplegers. De daarmee bereikte resultaten blijven de norm voor de toekomst. Waar de gewenste verbeteringen nog niet helemaal zijn doorgevoerd, zal dat alsnog gebeuren. Een bijstelling is aan de orde als recente ontwikkelingen daarom vragen, zoals de aandacht voor eergerelateerd geweld.

... jeugd ...

De jeugddelinquentie zal onverminderd aandacht krijgen. De nadruk ligt daarbij op het voorkómen dat jong begonnen delinquentie uitmondt in een langdurige criminele loopbaan. In veel gevallen is er weinig reden tot zorg: bij de meeste jongeren die een enkele keer met politie en justitie in aanraking komen, blijft het daar ook bij. Maar er zijn ook jongeren bij wie de seinen op oranje staan, bijvoorbeeld omdat ze geweld hebben toegepast of tot specifieke allochtone groepen behoren. Als de kans op verdergaande recidive zeer groot is, is het gerechtvaardigd om snel in te grijpen voordat het criminele gedrag zich van incident tot patroon en soms zelfs tot levensstijl ontwikkelt. Om een toegespitste en samenhangende reactie op jeugddelinquentie te bieden, is er nu in elk arrondissement een jeugdcasusoverleg. Daarin zit het OM om de tafel met de politie

en de kinderbescherming. Omdat er zicht is op de achtergrond van de delinquentie, kan de meest gerede partij maatgericht in actie komen, rekening houdend met eventuele verwaarlozing, gebrek aan behoorlijke opvoeding en schoolverzuim.

... veelplegers ...

Gemeenschappelijk is veel geïnvesteerd in de aanpak van de meest recidiverende delinquenten: de zeer actieve veelplegers van misdrijven. Binnen samenwerkingsconstructies wordt gekeken welke interventie bij een bepaalde veelpleger het meest verantwoord en effectief is. Waar mogelijk kan de interventie ertoe bijdragen dat de delinquent weer op het rechte pad komt, waar nodig wordt de delinquent door detentie een tijd uit de roulatie gehouden. Alleen al doordat veelplegers tegenwoordig veel langer worden opgesloten dan wel aan justitieel toezicht onderworpen zijn, is het volume van de door hen gepleegde delicten sterk afgenomen.
Dit beleid verdient voortzetting en zou verbreed moeten worden naar persistente veroorzakers van overlast. In het bijzonder betreft dit de personen en groepen die systematisch zodanige overlast veroorzaken met de door hen gepleegde strafbare feiten dat het welzijn van burgers ernstig wordt aangetast. Daarbij kan worden gedacht aan groepen jongeren die naast hinderlijk gedrag ook systematisch delicten plegen. Dit wordt nader uitgewerkt, waarbij ook een helder onderscheid zal worden gemaakt tussen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen.

... (huiselijk) geweld ...

Politie en justitie hebben al veel gedaan om de aanpak van (huiselijk) geweld structureel vorm te geven. Maar het vergt nog wel aandacht het bereikte vast te houden en, waar het peil nog niet voldoende is, nadere investeringen te plegen. Omdat geweld een fenomeen is dat zich op regionaal en lokaal niveau manifesteert, zal de focus van analyses en aanpak daar blijven liggen. Binnen de aanpak van huiselijk geweld zal in het bijzonder ook aandacht worden gegeven aan eergerelateerd geweld tegen vrouwen.

... afbakening met private verantwoordelijkheid ...

De discussie over de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers om zichzelf te beschermen tegen criminaliteit, heeft al geleid tot afspraken met openbaarvervoerbedrijven over zwartrijden en tot discussie over de aanpak van criminaliteit binnen bedrijven *(Actieplan Veilig Ondernemen)*. Dit thema zal ook de komende jaren nadrukkelijk aan de orde blijven, opdat op meer terreinen in de samenleving voldoende helderheid bestaat over wat diverse partijen van elkaar mogen verwachten.

... terrorisme ...

Het moge duidelijk zijn dat de bedreiging door ideologisch gedreven misdaad ook de komende jaren nadrukkelijk aandacht zal blijven vergen. Dit geldt in het bijzonder voor de terroristische dreiging van fundamentalistische groepen. In de afgelopen periode is gezien de gebeurtenissen in binnen- en buitenland ook door het OM fors geïnvesteerd in dit onderwerp. De samenwerking met de AIVD is geïntensiveerd en de informatie-uitwisseling is sterk verbeterd door het creëren van de zogenoemde CT-infobox. Op het Landelijk Parket en bij de Nationale Recherche krijgen de terrorismezaken een gestructureerde en samenhangende aanpak, en samenwerking tussen het landelijke en het regionale niveau van parketten en korpsen wordt geleidelijk aan een vanzelfsprekendheid.

... georganiseerde misdaad: ook een programmatische aanpak ...

De OM-nota *De strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland 2005 – 2010* stippelt de koers uit voor de aanpak van georganiseerde misdaad in de komende jaren. Momenteel gebeurt het nodige in het kader van de uitvoering van die nota. Zo wordt de informatiehuishouding bij (vooral) de politie gemoderniseerd, waardoor de uitwisseling van inlichtingen op niveau komt en de informatie beschikbaar is voor op tactische en strategische doeleinden gerichte analyses.
Duidelijk is dat naast de strafrechtelijke ook de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad geboden is. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van strafrechtelijke informatie via de Bibob-regeling[1], zoals bij de aanbesteding van grote werken. Ook zal kritisch moeten worden gekeken naar degenen die de georganiseerde misdaad faciliteren met juridische en financiële dienstverlening. Bestuurlijke maatregelen vormen op dit gebied een noodzakelijke aanvulling op strafrechtelijk ingrijpen. Het OM zal actief de 'bestuurlijke adviezen' van politie en OM, gebaseerd op ervaringen die zijn opgedaan in concrete onderzoeken, bevorderen.
Georganiseerde misdaad moet zowel op plaatselijk/regionaal als op landelijk/internationaal niveau worden aangepakt. Daarbij moet de mogelijkheid bestaan dat de verschillende niveaus samenwerken of dat een onderzoek van het ene niveau naar het andere wordt overgedragen. Het is nog niet eenvoudig gebleken om de gewenste werkwijze in de praktijk van de grond te krijgen. Om daar vaart in te brengen, start op het terrein van de mensenhandel een project met een samenhangende, programmatische aanpak. Daarin komen zowel bestuurlijke als strafrechtelijke componenten en naast plaatselijke ook (inter)nationale aspecten aan de orde.
Er is aanleiding om juist aan dit thema extra aandacht te besteden. Mensenhandel is vaak een moderne vorm van slavernij. Daarom is in het recente verleden al veel geïnvesteerd in de aanpak van deze vorm van criminaliteit, waardoor tal van bendes zijn ontmanteld. Gezien het feit dat het fenomeen blijft voortbestaan is dat echter nog niet genoeg. Het is zaak om de komende jaren vooral een aanpak te ontwikkelen die het verschijnsel mensenhandel effectief terugdringt. Daartoe zal in veel sterkere mate gezocht gaan worden naar

1 De wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) moet voorkomen dat de gemeente ongewild criminele activiteiten mogelijk maakt door het verlenen van een vergunning, het verstrekken van subsibie of het verlenen van een overheidsopdracht.

samenwerking met het bestuur om te zorgen dat door een mix van bestuurlijke preventie en strafrechtelijke repressie de ruimte voor de mensenhandelbranche wordt weggenomen.

... hennepteelt ...

Wat begon als een ogenschijnlijk acceptabele uitzondering op het verbod om hennep te kweken, namelijk het gedogen van thuisteelt (maximaal vijf planten) voor eigen gebruik, heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een industrie die in belangrijke mate in handen is gekomen van de georganiseerde criminaliteit. De gevolgen daarvan zijn overal zichtbaar en ruikbaar, maar vooral in de achterstandswijken van de grote steden. Als gevolg daarvan treedt verdere verloedering in deze wijken op. Bovendien ontstaan er tegenstellingen tussen degenen die de financiële verlokkingen van de wietteelt weerstaan en zij die op de lucratieve aanbiedingen van de wietbendes in gaan. Naast deze teelt in woonwijken is ook op het platteland een vorm van illegale hennepteelt ontstaan, die in grootschaligheid doet denken aan de reguliere landbouw. Het is bepaald niet zo dat politie en OM geen oog hebben voor deze problematiek. Conform de nota *De strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland 2005 – 2010* moet er gericht aandacht zijn voor de wietteelt, in het bijzonder waar die de leefbaarheid en fysieke veiligheid in wijken ondergraaft en een uiting lijkt van georganiseerde criminaliteit. In 2005 werden 2500 wietplantages – groot en klein – ontmanteld. Dat kost echter veel politiecapaciteit. Het rendement van die inzet is helaas maar beperkt omdat de productie al snel elders wordt voortgezet. Om tot een effectievere aanpak te komen is in het zuiden van het land een project gestart dat minder op snelle ontmanteling van plantages is gericht, maar meer op die van de achterliggende criminele organisatie, mede door ontnemingsmaatregelen.

3.2 Nieuwe thema's

Het OM zal de komende jaren op zes thema's de nadruk leggen: fraude, cybercriminaliteit, ontneming, internationale samenwerking, criminele allochtone jongeren en discriminatie. Duidelijk is dat de inspanningen van het OM slechts kunnen renderen in samenhang met wat andere partijen, zoals de politiekorpsen, zich voornemen. De investeringen dienen op elkaar worden afgestemd in een samenhangend programma, waarbij ieders bijdrage en de te bereiken doelen scherp voor ogen staan. Dit is de werkwijze van programmasturing, die ook binnen de politie omarmd wordt (zie de nota *Politie in ontwikkeling*).

... fraude ...

Vertrouwen is een wezenlijke voorwaarde voor soepel verkeer tussen mensen in de samenleving. Door een valse voorstelling van zaken te geven, bijvoorbeeld door het aannemen van een andere identiteit, kan

men misbruik maken van het vertrouwen van anderen. Dit bedrog vormt de kern van fraude (financieel economische criminaliteit). Het is duidelijk dat de mogelijkheden tot fraude mee veranderen met het patroon van de interacties in de samenleving. De belangrijkste trends zijn momenteel anonimisering, virtualisering, internationalisering en een toename van de complexiteit van het maatschappelijk verkeer.

De gelegenheidsstructuur voor bedrog is dan ook in een snel tempo aan het veranderen. Waar vroeger pakjes girobetaalkaarten uit brievenbussen werden gehengeld, leiden criminele organisaties nu girale geldstromen om. En net als op de 'echte' markt zijn ook op de virtuele markten dieven en oplichters actief. Dergelijke voorbeelden illustreren dat de criminaliteit meebeweegt op de golven van de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.
Fraude doet zich allereerst voor in het verkeer tussen burger en overheid (de 'verticale fraude'), zoals bij inkomensafhankelijke regelingen als zorgtoeslag, huursubsidie en inkomstenbelasting. Daar is met bedrog geld te verdienen door een ander inkomen op te geven dan het werkelijke. Ook allerlei financieringssystemen in bijvoorbeeld het onderwijs en de zorg, zijn kwetsbaar voor fraude. Maar uiteraard komt fraude ook veel voor in het onderlinge verkeer tussen burgers (de 'horizontale fraude'). Klassiek blijft in dit verband de boekhoudfraude, waar tegenwoordig de ICT tal van nieuwe, meer verfijnde mogelijkheden biedt. Voorts zijn er moderne verschijningsvormen van verzekeringsfraude, fraude met creditcards, acquisitiefraude. Tevens is er een handhavingstekort bij faillissementsfraude, waarbij malafide ondernemers er bewust op uit zijn hun crediteuren ernstig te benadelen: schuldeisers blijven achter met grote stapels onbetaalde rekeningen.

Omdat dit terrein zo aan verandering onderhevig is, zal het OM alle zeilen moeten bijzetten om bij te blijven. Het OM en de politie zullen investeren in het vermogen om een goede bijdrage te kunnen leveren aan de bestrijding van fraude. Dat houdt in dat de capaciteit dient toe te nemen, dat de expertise om de vaak ingewikkelde fraudes goed te behandelen vergroot wordt en dat fraudebestrijding een effectieve organisatie krijgt. In dit verband bezint het OM zich momenteel op de vraag of, naar analogie van wat er op het gebied van milieudelicten is gebeurd, niet een verdere coördinatie van de fraudebestrijding bij het Functioneel Parket moet plaatsvinden. De verticale fraude is daar al belegd vanwege de unieke relatie met de bijzondere opsporingsdiensten. Het coördineren van de horizontale fraude door het Functioneel Parket zou het totale fraudeterrein meer binnen het gezichtsveld van één parket brengen. Daardoor is het niet alleen beter mogelijk om afgewogen keuzes te maken, maar wordt het OM ook beter in staat gesteld een bestendige band op te bouwen met relevante doelgroepen zoals verzekeraars, banken of vervoerders.

Deze investering geschiedt vanuit het besef dat bij de aanpak van vele vormen van fraude andere overheden en ook private partijen een dominante rol vervullen. Preventieve maatregelen en toezicht voeren dan de boventoon. Het strafrecht heeft in dit geheel een bescheiden maar wel belangrijke functie. Als het gaat om ernstige inbreuken die een bedreiging vormen voor het basale vertrouwen in de goede en eerlijke werking

van maatschappelijke instituties, moet er de mogelijkheid zijn dat het strafrecht in stelling wordt gebracht. In dat geval liggen de strafvorderlijke dwangmiddelen en opsporingsmethoden en de sancties die het strafrecht kent, nadrukkelijk als opties op tafel.

... cybercriminaliteit ...

In het verlengde van het voorgaande geldt dat de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie leiden tot een zich voortdurend veranderende gelegenheidstructuur voor het plegen van delicten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het afpersen van bedrijven door het dreigen met het platleggen van computernetwerken, nieuwe vormen van bedrog en identiteitsfraude, het onbevoegd kopiëren van gegevens, of het omkopen of bedreigen van medewerkers om toegang te krijgen tot beveiligde computersystemen. Ook traditionele delicten hebben door de ICT-ontwikkelingen nieuwe verschijningsvormen gekregen die strafrechtelijke belangstelling verdienen, zoals kinderpornografie en terrorisme. De komende jaren gaan het OM en de politie gericht investeren in de aanpak van *cybercriminaliteit* om te waarborgen dat voldoende capaciteit en deskundigheid voorhanden is.

... ontneming ...

In 1993 werd wetgeving van kracht die de mogelijkheden schiep tot ontneming van het door misdaad verkregen voordeel. Een doorslaand succes is die wetgeving nog niet geworden. Weliswaar zijn de financiële taakstellingen nu al een aantal jaren achtereen gehaald, maar dat komt doordat de taakstellingen bescheiden geformuleerd zijn. Blijvende aandacht voor de mogelijkheid tot ontneming is geboden omdat fraude en georganiseerde criminaliteit nu eenmaal met financiële motieven worden gepleegd. Als het niet gelukt is om de vorming van criminele vermogens te voorkomen, is het zaak die vermogens zoveel mogelijk te ontnemen, mede om te voorkomen dat die na witwassing leiden tot criminele investering in de legale wereld.

Ook al is ontneming bijna steeds complex, toch moet worden erkend dat de bestaande mogelijkheden tot ontneming nog onvoldoende worden benut. Vaak starten strafrechtelijk financiële onderzoeken pas geruime tijd na het onderzoek in de hoofdzaak, waardoor beslaglegging niet meer mogelijk is en men het criminele vermogen met hulp van handlangers heeft kunnen wegsluizen. Van het totaalbedrag van thans voor executie vatbare maatregelen is slechts ongeveer 10% door beslag gedekt, hetgeen voor de resterende 90% een klemmend inningsprobleem oplevert.

Dat alles heeft er toe geleid dat het OM de aanpak van grote ontnemingszaken verder gaat specialiseren. Enerzijds door naast de officier van justitie die de hoofdzaak behandelt van meet af aan een ontnemingsofficier te plaatsen, die tot taak heeft tijdig het strafrechtelijk financieel onderzoek te starten. Anderzijds door het inzetten van zogenoemde vermogenstraceerders, die gedurende het opsporingsonderzoek en ook daarna tijdens het executietraject de vermogenspositie van de verdachte zo

goed mogelijk in kaart brengen en blijven volgen, teneinde te waarborgen dat ontnemingsmaatregelen zoveel mogelijk worden gedekt door goederen en tegoeden waarop beslag is gelegd.

... internationale samenwerking ...

De voordelen van een Europa zonder grenzen zijn door de georganiseerde criminaliteit reeds geïncasseerd. Mensenhandel, fraudecarrousels en drugscriminaliteit profiteren van de ‘uniforme ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’. Afgezien van nieuwe op wederzijdse erkenning gerichte instrumenten, zoals het Europees Arrestatiebevel en de op handen zijnde bewijsverkrijgingsbevelen, verloopt de internationale juridische samenwerking nog grotendeels via de klassieke wederzijdse rechtshulp. De komst van coördinatiestructuren zoals het Euro Justice Network en Eurojust draagt ongetwijfeld bij aan een vlot verloop van deze rechtshulp in sommige grotere zaken, maar in de overgrote meerderheid van de gevallen ontbreekt een dergelijke voorziening. En omdat de natuurlijke neiging bestaat de eigen problemen belangrijker te achten dan die van de buren, verloopt de rechtshulp niet vanzelf soepel. Daarom is veel energie gestoken in de oprichting en bemensing van de Internationale Rechtshulpcentra. Zij vormen de schakel tussen de Nederlandse en de buitenlandse politie- en justitieautoriteiten, nemen de binnenkomende rechtshulpverzoeken in, distribueren die over het land en bewaken de snelheid en kwaliteit van de afhandeling. In de komende periode komt het er op aan de geformuleerde prestatienorm feitelijk te realiseren. Het verlenen van rechtshulp is geen gunst, maar een plicht.

Initiatieven tot samenwerking in grensregio’s dienen een structureel karakter te hebben. De parketten die grenzen aan Duitsland en België hebben goede verbindingen nodig met hun tegenhangers in die landen, in het verlengde van samenwerking tussen politie- en douaneorganisaties. Hetzelfde geldt voor een bijzondere grensregio: de Haarlemse nevenvestiging op Schiphol die een analoge relatie heeft met de buitenlandse parketten die verantwoordelijk zijn voor de andere grote luchthavens (in het bijzonder in de EU).

De toenemende betekenis van de internationale component vertaalt zich in de noodzaak tot expertisevorming. Geconstateerd is dat er in sommige gevallen een kennislacune bestaat bij degenen die op de parketten of bij internationale rechtshulpcentra betrokken zijn bij het verlenen van en het vragen om rechtshulp. Er wordt daarom gewerkt aan een vernieuwing en uitbreiding van de opleidingen op het gebied van internationale rechtshulp en het internationaal recht. Het cursusaanbod zal voorzien in de benodigde basiskennis. Daarnaast zal voor het ter beschikking stellen van basisinformatie en het assisteren bij meer complexe internationale vraagstukken een taak liggen voor het nieuwe Wetenschappelijke Bureau van het OM. Dit bureau heeft immers de taak te zorgen voor ondersteuning op juridisch en operationeel vlak, waar nu de kennis van internationale aspecten verspreid ligt binnen het OM.

Meer nog dan door het bevorderen van expertise en organisatorische voorzieningen, zal de vanzelfsprekende internationale oriëntatie in de praktijk van het werk gestalte moeten krijgen. Door de internationalisering zal het steeds vaker nodig blijken om buitenlandse collegae in te schakelen om het eigen onderzoek met succes uit te kunnen voeren. En steeds vaker zal het voorkomen dat op logische en legitieme gronden een bijdrage wordt gevraagd van Nederland in de aanpak van transnationale criminaliteit en (EU-)fraude, ook als het Nederlandse belang daarbij beperkt is. Dit betekent dat dergelijke supranationale belangen meer en meer een plaats zullen krijgen in de prioriteitstelling.

... aanpak van criminele jonge allochtonen ...

Er zijn enkele groepen in de samenleving die grote zorg baren door hun criminele betrokkenheid. Zo is er veel aandacht geweest voor criminele heroïneverslaafden. Deze groep klassieke veelplegers is evenwel aan het verdwijnen als gevolg van de veelplegersaanpak en de medische verstrekking van heroïne. De zorg van vandaag en die van morgen gaat uit naar een minderheid van Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. Het aantal jongeren van allochtone herkomst zal de komende jaren toenemen gelet op de demografische ontwikkeling. Bij enkele subgroepen daarbinnen blijft de integratie in de Nederlandse samenleving stelselmatig achter. Hierdoor dient zich een persistent probleem van delinquentie aan, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek. Dit probleem houdt verband met een combinatie van sociaal-economische factoren (school, werk, inkomen) en culturele elementen (opvoeding, waarden) waarbij de concentratie in wijken van grote steden als zodanig een versterkend element vormt.
Dit vraagt om een aanpak waarbij de betrokken overheden een brede op integratie gerichte aanpak volgen. Het strafrecht ondersteunt dit streven door gericht op te treden tegen criminaliteit. Vooral bij het ontstaan van delinquentie is een alert ingrijpen aangewezen waarbij het accent ligt op het met 'dwang en drang' vormen en bestendigen van bindingen met de conventionele samenleving. Bij persistente delinquentie ligt de nadruk op stevig optreden. Hierin volgt het OM de algemene benadering van selectie en differentiatie, zoals deze verderop aandacht krijgt, zij het dat ook specifieke culturele elementen meespelen bij de toepassing van dit beleid op allochtone groepen.
De ervaringen in de vier grote steden, waar specifiek op Marokkanen gericht beleid is ontwikkeld door gemeente en OM, bieden een basis voor landelijke uitwerking. Hetzelfde geldt voor de ervaringen met de Antilliaanse probleemgroep.

... discriminatie ...

Voorwaarde voor het kunnen integreren van minderheden is dat er voldoende mogelijkheid bestaat voor participatie in de samenleving. Het is dan belangrijk op te treden tegen discriminatie die deze participatie bemoeilijkt, zoals wanneer de toegang tot de arbeidsmarkt wordt belemmerd. Maar evenzeer is optreden vereist als minderheden zich zélf schuldig maken aan discriminatie. Artikel 1 van de grondwet geldt voor

iedereen. Nu de samenleving tendeert naar een grotere culturele verscheidenheid, is het zaak des te meer alert te zijn op de bescherming van bevolkingsgroepen tegen discriminatie. Het OM zal hier, uiteraard samen met de politie en andere partners, een sterker accent op leggen. Op de elf inmiddels gevormde regioparketten komen steunpunten discriminatie. Officieren van justitie en beleidsmedewerkers krijgen voorts een specifieke opleiding om dergelijke discriminatiezaken adequaat te kunnen behandelen.

4 Kwaliteit van de interventies

4.1 Keuze voor kwesties die in aanmerking komen voor interventie

De samenleving levert zelf veel van de zaken aan die het OM onder handen krijgt. Burgers en bedrijven doen melding of aangifte bij de politie, de politie verwerkt deze en levert de daaruit voortkomende strafzaken af bij het OM. Dit worden wel brengdelicten genoemd. Ook zijn er de zogenoemde haaldelicten. Bij die categorie bepalen keuzes in het toezicht door de daarmee belaste organen (inspecties, opsporingsdiensten) wat voor zaken bij het OM binnenkomen.
Om te kunnen beoordelen of de zaken die binnenkomen ook de meest gewenste zaken zijn, is inzicht nodig in wat er feitelijk aan criminaliteit in de samenleving omgaat. Dat inzicht zal altijd onvolkomen zijn, omdat criminaliteit zich meestal in de schaduw afspeelt en daardoor maar ten dele zichtbaar is. Inspanningen om een zeker inzicht te verwerven blijven evenwel noodzakelijk om maatschappelijk te verantwoorden keuzes te kunnen maken.
Voor de slachtoffercriminaliteit is dat nog het eenvoudigst. Dat beeld komt voort uit politiecijfers aangevuld met slachtofferenquêtes onder een steekproef uit de bevolking of uit bedrijven en instellingen. Voor criminaliteit zonder aanwijsbaar individueel slachtoffer (de meeste haaldelicten), zoals drugshandel of minder zichtbare vormen van fraude, ligt dat lastiger. Dan komt het er op aan dat er systematisch gezocht wordt naar informatie over het verschijnsel in kwestie, in zogenoemde fenomeen- of criminaliteitsbeeldanalyses.

Bij de totstandkoming van dergelijke analyses ligt er primair een taak bij de organisaties die dicht bij de problematiek zitten en daarom veel informatie kunnen opleveren: politie, bijzondere opsporingsdiensten, inspecties en andere met toezicht belaste instanties. Van hen mag worden verwacht dat zij tot op zekere hoogte in staat zijn een beeld te geven van wat er aan delicten omgaat, hoe ernstig die delicten zijn, en wat voor daders daarbij betrokken zijn.
De rol van het OM hierbij is die van 'afnemer': de informatie is nodig om maatschappelijk verantwoorde keuzes te kunnen maken voor de richting waarin de opsporing zich beweegt. Het is dan vanzelfsprekend dat het OM hierin een actieve rol heeft, in het bijzonder door aan te geven aan welke eisen de analyseproducten moeten voldoen.

4.2 Behandeling van strafzaken

Per jaar behandelt het OM ruim een miljoen strafzaken. Dat loopt van complexe moordzaken tot lichte verkeersovertredingen. Bij de behandeling van zaken gaat het om het vinden van evenwicht tussen snelheid en zorgvuldigheid. Mensen moeten niet lang in onzekerheid blijven of ze met vervolging en bestraffing te maken krijgen; tegelijk moet zowel de verdachte als de benadeelde er op kunnen vertrouwen dat goed naar de zaak wordt gekeken. Het OM volgt een gedifferentieerde aanpak waarin vaak het accent ligt op een

combinatie van snelheid en zorgvuldigheid in een gestandaardiseerde behandeling. Soms lenen zaken zich niet voor standaardisering en dwingen bijzondere kenmerken tot een behandeling op maat. Hierbij kan het gaan om zware en complexe zaken, of om zaken waarin persoonsgericht moet worden gewerkt. Dat onderscheid in typen zaken, ieder met een eigen proces van behandeling en een eigen invulling van snelheid en zorgvuldigheid, vormt de grondslag van lopende reorganisatie van het OM: Het OM Verandert.

... zware en complexe zaken ...

In zware en complexe zaken ligt de nadruk op een hoogstaande bewijsvergaring, bewijsanalyse en bewijspresentatie. Als dit niet aan de maat is, kan dat ernstige gevolgen hebben, zoals bij de Schiedammer Parkmoord-zaak is gebleken. Naar aanleiding daarvan is een grootscheeps verbeterprogramma gestart, dat tot doel heeft de (juridische) kwaliteit in complexe zaken op een hoger niveau te brengen. Het gaat daarbij om een meer expliciete rolverdeling tussen politie en OM, om het organiseren van ‘tegenspraak’ en om versterking van expertise. Kortheidshalve kan hier naar het verbeterprogramma *Versterking opsporing en vervolging* worden verwezen.

... persoonsgebonden aanpak ...

De samenleving vraagt een stevige en gerichte inspanning om het gevaar te beperken dat delinquenten doorgaan met het plegen van misdrijven. Daarmee is de opdracht gegeven om bewust en systematisch rekening te houden met het recidiverisico bij het opleggen van sancties. Uiteraard is dat uitgangspunt niet nieuw, zoals de aanpak van veelplegers en jeugddelinquenten laat zien, maar het kan nog verder worden ingebed in de strafrechtelijke interventiestrategieën. Mede dankzij recent wetenschappelijk onderzoek naar het verloop van criminele loopbanen is het mogelijk een beleid te voeren dat zich nadrukkelijker richt op het beperken van recidiverisico’s.

Dit beleid kan rusten op de pijlers van selectie en differentiatie. Bij de selectiefase wordt vroegtijdig gekeken of een delinquent een fors recidiverisico vormt. In veel gevallen kan hiervoor gebruik worden gemaakt van objectieve kenmerken, zoals het aantal eerdere politie- en justitiecontacten, leeftijd eerste delict en geslacht. Soms zal een aanvullend deskundigenoordeel nodig zijn, vooral bij jeugdigen waar de signalen van mogelijk afglijden naar criminaliteit op oranje staan. Om de benodigde duidelijkheid over het herhalingsgevaar te verkrijgen, kan gebruik worden gemaakt worden van risicotaxatie-instrumenten.

Ten tweede zal de justitiële interventie een gedifferentieerde moeten zijn. Bij degenen die niet (meer) sterk neigen tot hernieuwde delinquentie, kan de straf of maatregel puur reactief zijn: volstaan kan worden met de gebruikelijke - en waar mogelijk - gestandaardiseerde sanctie. Anders ligt dit als bij delinquenten wel een fors recidiverisico bestaat. Dan zullen maatregelen moeten volgen die er toe leiden dat de kans

op herhaling daalt. Dat kan door, waar dat realistisch is, de delinquent op het goede spoor te brengen of te houden door positieve maatregelen van begeleiding en toezicht. Als dat niet kan, zal een repressieve optie overwogen moeten worden. In dat geval wordt alleen verhinderd dat recidive plaats vindt. Steeds gaat het om een persoonsgebonden aanpak van bijzondere maatregelen in een trajectbenadering, waarbij vaak ook diverse instanties zijn betrokken, vergelijkbaar met de huidige aanpak van veelplegers. Waar dat bedrijfskundig gezien mogelijk is, is het functioneel de hierbij benodigde samenwerking fysiek vorm te geven in veiligheidshuizen of ketenunits.

De komende jaren zal deze benadering steeds vaker worden toegepast. Dit strookt met aanpalende ontwikkelingen, zoals die van de certificering van bewezen effectieve programma's bij het terugdringen van jeugdcriminaliteit.

... ondersteuning van het bepalen van de strafhoogte ...

Het OM heeft een systeem ontwikkeld dat aangeeft wat de geëigende sanctie is bij veel voorkomende misdrijven. Hiermee kan worden vastgesteld hoeveel geldboete of gevangenisstraf in de rede ligt, gezien de aard van het strafbare feit en gezien de in aanmerking te nemen strafverzwarende of –verlichtende factoren. Tenzij er bijzondere omstandigheden zijn, is het de bedoeling dat de officier van justitie en de parketsecretaris de aanbeveling van het systeem volgen, opdat rechtsgelijkheid ontstaat. Dit Bos/Polaris-systeem is primair feitgericht: het geeft aan wat de voor de hand liggende afdoening is, gezien het delict dat is begaan. Het systeem past dus niet bij de hiervoor genoemde persoonsgerichte aanpak, waarbij de focus meer ligt op het recidivegevaar dan enkel op het begane feit.
Bij het bepalen van een evenwichtige reactie op delicten, zoals met Bos/Polaris wordt beoogd, is het wezenlijk dat deze reactie in voldoende mate aansluit op wat in de samenleving leeft. Het OM kan het zich niet permitteren om zich te ver te verwijderen van wat de burgers redelijk achten, door systematisch te licht of te zwaar te reageren op bepaalde vormen van criminaliteit. Soms is er kritiek te horen dat het OM in geweldszaken te mild zou zijn; tegelijkertijd wordt ook wel beweerd dat zonder reden almaar zwaarder wordt gestraft. Het OM zal bij een steekproef onder de bevolking onderzoeken in hoeverre de uitkomsten van het Bos/Polaris-systeem als redelijk worden ervaren.

... tenuitvoerlegging ...

Executie is de *finishing touch* van de strafrechtsketen. Een volledige en snelle ten uitvoerlegging van strafrechtelijke sancties is het uitgangspunt: anders is handhaving niet geloofwaardig. In de praktijk blijkt echter dat aan dit uitgangspunt niet altijd recht wordt gedaan. Soms wordt de effectiviteit van de straf ondermijnd door lange wachttijden of zelfs door het geheel uitblijven van executie (bijvoorbeeld omdat de rechterlijke uitspraak niet onherroepelijk wordt). De verdachte of veroordeelde merkt dat het strafbare

gedrag waarop hij is aangesproken zonder consequenties blijft. 'Normgetrouwe' burgers en potentiële daders stellen vast dat de norm geen bevestiging krijgt en het slachtoffer constateert dat de overheid niet in staat is gevolgen te verbinden aan de opgelegde sanctie.

'Executie' moet in dit verband breder worden opgevat dan in strikt juridische zin: het gaat niet alleen om straffen en maatregelen door de rechter opgelegd, maar ook om de voldoening van transacties, de toepassing van dwangmiddelen op grond van de Wet Mulder en (na invoering) om de tenuitvoerlegging van de OM-beschikking. Het is tegenwoordig immers lang niet meer alleen de rechter die sancties oplegt.

De ten uitvoerlegging van strafrechtelijke interventies varieert van zaaksgerichte standaardproductie tot integrale, persoonsgerichte executie. Deze steeds complexere executietaak stelt hoge eisen aan de organisatie van het OM en aan de ondersteunende automatisering. Dit vraagt om een nieuwe investering. De arrondissementsparketten zullen de uitvoering van de executietaak concentreren in een afzonderlijk onderdeel, opdat versnippering van expertise wordt tegengaan. Op centraal niveau is verbeterde automatisering noodzakelijk, zodat zicht op het totaal aantal te executeren sancties bestaat en betere sturing mogelijk is. Op den duur kan daardoor het aantal niet of te laat geëxecuteerde sancties worden teruggedrongen. Voor de langere termijn moet onderzoek uitwijzen of bundeling van executietaken bij bijvoorbeeld het Centraal Justitieel Incasso Bureau een optie is.

... slachtoffer ...

In de afgelopen jaren is de positie van het slachtoffer binnen het strafproces en daarbuiten versterkt. In alle schakels van de keten, vanaf de behandeling van de aangifte tot en met de executie, zijn voorzieningen getroffen om het slachtoffer zo goed mogelijk tot zijn recht te laten komen. Dit heeft er niet toe geleid dat slachtoffers geen klachten meer hebben. Onderzoek laat zien dat de meerderheid tevreden is over het OM. Toch zijn er duidelijk nog klachten, hetgeen voor het OM aanleiding is om te investeren in het verbeteren van de verhouding tussen OM en slachtoffer. Dit geschiedt in het besef dat de klachten nooit volledig zullen verdwijnen. De afloop van strafzaken zal immers niet altijd bevredigend kunnen zijn voor het slachtoffer. Tevens geldt dat hoe meer rechten iemand heeft, hoe hoger de verwachtingen zullen zijn en hoe sneller teleurstelling op de loer zal liggen. In dit spanningsveld is het OM, ook nu het als onpartijdig orgaan niet eenzijdig de kant kan kiezen van het slachtoffer, hoe dan ook gehouden uiterst zorgvuldig om te gaan met de belangen van slachtoffers en met hun emoties.
Hoewel de positie van het slachtoffer al sterk is verbeterd, is een nadere doordenking van de wijze waarop binnen het strafrecht met benadeelden wordt omgesprongen op zijn plaats. Het gaat hierbij niet alleen om hoe een individueel slachtoffer wordt bejegend, maar ook om de normbevestiging die daar van uitgaat op de samenleving als geheel.

5 Slot

In dit *Perspectief op 2010* staat de visie van het OM voor de komende tijd. De koers staat daarmee vast, maar nog niet is duidelijk hoe ver de gestelde ambities gaan en op welke termijn deze bereikt moeten worden. Het voornemen is om dit eind 2006, dus nog voordat de planperiode 2007 – 2010 ingaat,uit te werken in een activiteitenprogramma.

In dat plan wordt geconcretiseerd welke doelen worden nagestreefd, welke activiteiten daarvoor moeten worden verricht, hoe dat vorm krijgt en wanneer een en ander klaar is. Duidelijk zal zijn, dat het OM het in de meeste gevallen niet alleen kan bewerkstelligen. Daarom zal, zowel bij de totstandkoming van het activiteitenprogramma als bij de feitelijke uitvoering naderhand, nauw worden samengewerkt met andere organisaties. Bij deze *programmasturing* zullen naast bijvoorbeeld de politie ook de relevante departementen betrokken zijn. Onderwerp van aandacht zal daarbij zeker ook zijn of het geheel van de te verwezenlijken doelstellingen ook realistisch is, gegeven de bestaande en eventueel bij te stellen organisatorische en financiële randvoorwaarden.

UITGAVE: VOORLICHTINGSDIENST OPENBAAR MINISTERIE
POSTBUS 20305 | 2500 EH DEN HAAG | WWW.OM.NL
ONTWERP & PRODUCTIE: COOKIES.NL